

Sistema de Integridad Institucional

Perfil de Proyecto de Implantación

Antecedentes

En mayo 2010, con el apoyo del proyecto de USAID Justicia contra la Violencia (Proyecto PAVI), organizó un viaje de Observación sobre los Avances de la Reforma del Sistema de Justicia Penal en la República Dominicana (RD). El objetivo central del viaje fue conocer del país en la formulación e implementación del Sistema de Integridad Institucional – SII -, en función de su impulso en el Sector Justicia de Guatemala. ¹

Se pudo establecer que el SII consiste en una estrategia o modelo de intervención basado en cuatro elementos centrales: código ético, cultura institucional, sistema de consecuencias y aspectos administrativo – financieros, orientados a provocar un cambio cultural del Sector Justicia.

Los procesos de reforma del sector justicia en RD son similares a los que se vienen impulsando en Guatemala desde 1996, pero marcados por grandes diferencias en dos grandes ámbitos: a) la gestión política y b) la gestión humana implicadas. En RD el factor humano estuvo en el centro de las decisiones políticas, a partir de una crisis de legitimidad del sistema por razones éticas.² Desde ese punto al presente, lo ético ha sido un eje transversal que se ha impulsado de manera sostenida, gracias también a la estabilidad – permanencia de los magistrados de la CSJ.

Con base a la experiencia dominicana se concluyó que el SII requiere de tres condiciones básicas (no las únicas): a) oportunidad: momentos y procesos de transformación institucional; b) liderazgo político, coherente y consistente; c) integración funcional de unidades ejecutoras y actores clave, todo en el marco de un aprovechamiento del talento existente y una efectiva gestión política e institucional.

Como resultados del viaje exploratorio por RD, se concluyó que la implementación del SII en el OJ tendría que ir de la mano con la implantación del Plan Estratégico Quinquenal (PEQ), el cual inició su implementación en febrero 2011. Eventualmente se ampliaría su aplicación a entes del sector como el Ministerio Público, el Instituto de la Defensa Pública y la Policía Nacional Civil.

¹ Por parte del Organismo Judicial, fueron los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, César Barrientos y Gabriel Medrano.

² En dicha coyuntura los jueces eran “mercaderes” (expresión escuchada por ciertas autoridades), provocando un movimiento político que provocó la llegada del Magistrado Subero (Presidente vitalicio de la CSJ), con poder suficiente para mover estructuras.

Otra conclusión importante derivada de la experiencia, fue la necesidad de poner especial atención en el proceso de diseño estratégico y metodológico del proceso de implementación, dadas las marcadas diferencias culturales y políticas entre la realidad de RD y Guatemala. En general se proyectaron tres pasos o fases de implementación:

1. Integración del SII en el Plan Estratégico Quinquenal, lo que se cumplió y forma parte de la Agenda Prioritaria de Desarrollo Institucional (Anexo 1). Esta iniciativa brindara a su vez, continuidad a lo realizado en la campaña "Cero Tolerancia contra la Corrupción", impulsada por la actual Presidencia de la CSJ (2010 - 2011).
2. Instalación programática: diseño técnico programático y gestión de recursos financieros y conformación de equipos técnicos institucionales (ETI's), particularmente las vinculadas a Recursos Humanos, Sistemas de Carrera, Evaluación de Desempeño y Capacitación (mismas que se observaron en RD, ver más adelante lista de unidades ejecutoras).
3. Implementación e institucionalización del proceso: desarrollo del proceso (ver más adelante).

Marco de referencia institucional

Es un hecho reconocido a nivel nacional e internacional, que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas debilitando el orden social, moral y político, base de la realización de la justicia y el desarrollo integral de los pueblos. En los últimos años el fenómeno de la corrupción ha penetrado profundamente a las entidades de los tres poderes del Estado.

En respuesta a esta realidad, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) incluyó en el tercer párrafo de la visión institucional del Organismo Judicial (OJ), la aspiración de un personal que "cumple sus funciones con identidad institucional, disciplina, ética, capacidad y vocación de servicio dentro de un sistema de carrera y cultura que reconoce el buen desempeño",

Los Magistrados de la CSJ, al definir este aspecto de la visión manifestaron la necesidad de realizar procesos que permitiera hacer realidad estas cinco características, a la vez de establecer como políticas priorizadas el "respetar y velar por la independencia e imparcialidad de jueces y magistrados en su función jurisdiccional" así como por "la eficiencia, transparencia, idoneidad y oportuna designación de personal auxiliar judicial y administrativo". Por último, la CSJ estableció los cuatro principios éticos, que tendrán principal atención durante la actual gestión:

1. Integridad en el cumplimiento de la independencia, objetividad e imparcialidad judicial.
2. Respeto al Estado de Derecho y sus instituciones, conforme la Constitución Política de la República.
3. Probidad y dignidad en el ejercicio transparente de las funciones.
4. Honestidad y efectividad en la utilización de los recursos institucionales.

Los lineamientos de la CSJ se operan a través de diferentes iniciativas incluidas en el Plan Estratégico Quinquenal (PEQ), orientadas a prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos de corrupción, impunidad y tráfico de influencias, que tanto han incidido en la pérdida de credibilidad y desgaste de imagen del OJ ante la sociedad.

Objetivo general

Favorecer el desarrollo de una cultura institucional congruente con la visión, políticas y principios éticos establecidos en el Organismo Judicial.

Objetivo específico

Implantar un Sistema de Integridad Institucional basado en la realidad y características del Organismo Judicial de Guatemala, en función de la aplicación de principios y valores éticos en el desempeño de los servidores públicos de justicia.

Unidades ejecutoras clave

1. Consejo de la Carrera Judicial: sistema de evaluación de desempeño
2. Supervisión General de Tribunales
3. Auditoría Interna
4. Asesoría Jurídica
5. Gerencia de Recursos Humanos
6. Régimen Disciplinario
7. Centro Nacional de Documentación Judicial
8. Gerencia General
9. Escuela de Estudios Judiciales
10. Comunicación Social
11. Unidad de Información Pública
12. Centro de Informática y Telecomunicaciones -CIT-
13. Unidad de la Mujer y Análisis de Género
14. Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional (ente facilitador).

Justificación

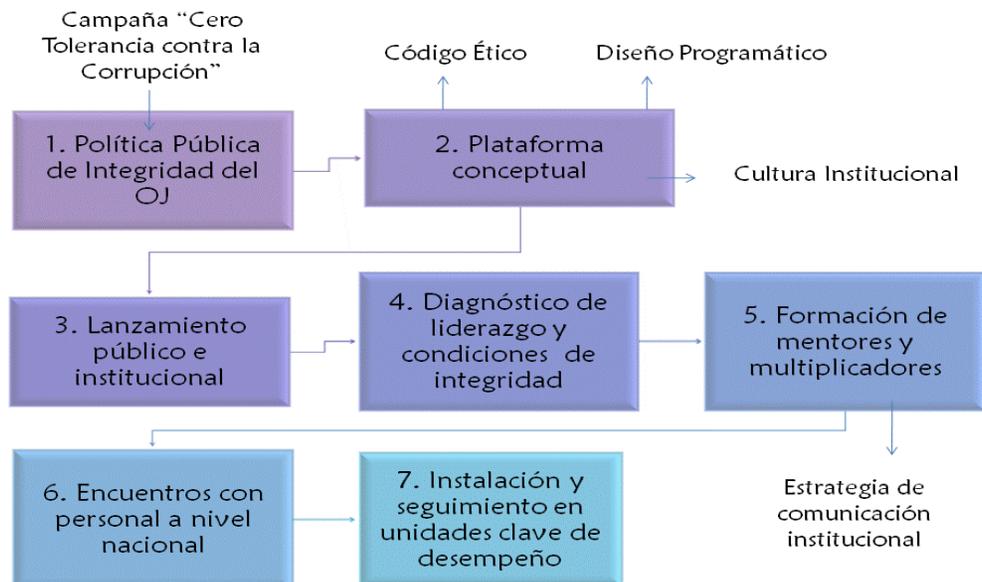
El posicionamiento público positivo del Organismo Judicial, sólo se puede lograr y sostener si le corresponde un comportamiento ejemplar por parte de sus funcionarios y personal. La población volverá a creer que la justicia independiente e imparcial es posible, a partir de la identidad, pertenencia y ética institucional que reflejen los servidores públicos de justicia.

Es necesario atender las causas de la corrupción e impunidad, a partir de medidas inmediatas pero a la vez a través de procesos de mediano y largo plazos, orientados a recuperar valores de transparencia, dignidad y honestidad a todos los niveles de la entidad.

Definición básica

El Sistema de Integridad Institucional (SII) se debe asumir como una política institucional orientada a un cambio ético – cultural en la administración de justicia, basada en un determinado marco filosófico y conceptual. Su implementación conlleva una efectiva gestión estratégica a nivel político (decisiones e imagen de autoridades), institucional (integración funcional de unidades clave vinculadas al desempeño y carrera) y humano (manejo de resistencias a nivel enfoques, actitudes y comportamientos).

Proceso general a desarrollar (fases)



La Presidencia de la CSJ ha aprobado la implementación de la iniciativa y el proceso implicado. En estos momentos se impulsa su desarrollo técnico programático (perfil y presupuesto) y la gestión de recursos.

Fase 1: política pública de integridad. Se trata de un documento declarativo aprobado por la CSJ, de ser posible construido desde la participación de los propios magistrados, que brinde marco a las decisiones y acciones orientadas a la implementación del SII. Se tendrán en cuenta los fundamentos y objetivos de la campaña “Cero Tolerancia contra la Corrupción”, impulsada por la actual Presidencia de la CSJ.

Actividades – productos básicos ³

1. Encuentros de formulación con actores representativos del ámbito administrativo y jurisdiccional, designados por la CSJ (similar dinámica a la que se tuvo cuando se formuló el Plan Marco Estratégico Político). ⁴
2. Elaboración de propuesta técnica de política.
3. Presentación y aprobación por parte del pleno de la CSJ.
4. Publicación – impresión para su distribución al personal y utilización en etapas siguientes.
5. Difusión pública, incluida la presentación ante los medios de comunicación (una conferencia de prensa es suficiente).

Fase 2: plataforma conceptual. Cualquier sistema de integridad requiere de fundamentos filosóficos sólidos y unificados, hacia los cuales los servidores públicos puedan orientar su comportamiento.

Actividades – productos básicos

1. integración de diferentes fuentes de contenido: Normas Éticas del Organismo Judicial,⁵ Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial,⁶ Reglamento General de Tribunales ⁷ y Ley de la Carrera Judicial. ⁸
2. Actualización del Código Ético del OJ, con base a la integración de fuentes de contenido: propuesta técnica.

³ Pueden variar dependiendo de condiciones y disposiciones institucionales.

⁴ Esta instancia de consulta – formulación se buscaría fuera permanente y en calidad de Equipo Técnico Institucional (ETI) para diferentes procesos de validación y/o retroalimentación, particularmente de carácter conceptual, filosófico o político.

⁵ Marco filosófico y de sustentación de cumplimiento obligatorio en la conducta y actuación de los funcionarios, auxiliares judiciales y personal administrativo, en el marco de normas éticas y morales que exigen de cada uno: honor, probidad, decoro, prudencia, rectitud, lealtad, respeto, independencia, imparcialidad, veracidad, eficacia, solidaridad y dignidad en todas y cada una de sus actuaciones, manifestando una conducta recta, ejemplar y demostrando honestidad y buena fe en todos sus actos.

⁶ Regula las relaciones laborales de empleados y funcionarios públicos, aplicable a jueces y magistrados en lo que corresponda, en el marco de la Ley de la Carrera Judicial.

⁷ Acuerdo Número 36-2004 define las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, su Presidente y las Cámaras y en general del personal jurisdiccional y administrativo.

⁸ Decreto Número 41-99, regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación, disciplina y otras actividades de los jueces y magistrados.

3. Estudio – propuesta técnica sobre cultura institucional, que permita la identificación de estándares de desempeño y servicio.⁹
4. Desarrollo del sistema de consecuencias (a nivel de diseño), atendiendo procesos vinculados a las condiciones – requisitos de empleo (ingreso de personal), gestión de recursos humanos, evaluación de desempeño, sistema de incentivos y régimen disciplinario.¹⁰
5. Validación y aprobación de la plataforma conceptual por parte de autoridades, estableciendo los fundamentos y el programa de desarrollo que dicte la política pública de integridad (fase 1)

Fase 3: lanzamiento público. Los anteriores representan el diseño y establecimiento de bases para la implantación del SII. Esta fase implica el inicio de su implementación, que requiere su anuncio y explicación amplia tanto el personal como a actores – sectores interesados. Por tratarse de un proceso de cambio cultural, la inversión en procesos explicativos favorece el involucramiento/apropiación y el manejo más efectivo de resistencias.

Actividades – productos básicos

1. Definición – diseño de una estrategia de información a nivel interno y en el plano público.
2. Impresión y publicación de material documental.
3. Organización de evento público (una conferencia de prensa por parte del Presidente de la CSJ sería suficiente).
4. Organización y realización de encuentros regionales con personal clave del OJ a nivel central y departamental.
5. Integración funcional con sistemas de información institucional y estrategia de comunicación (Departamento de Comunicación Social).

El encuentro con diferentes actores institucionales, sectoriales y del entorno de justicia permitirá la retroalimentación oportuna sobre el proceso de implementación del SII y contenidos de la plataforma conceptual. Dependiendo del peso e importancia de los aportes, se podrían dar ajustes, que se presentarían en conjunto para su aprobación.

⁹ En República Dominicana la Procuraduría General la República – PGR - define la cultura institucional como un "...sistema de valores, creencias y comportamientos que se consolidan y comparten en el diario transcurrir de la institución. Los estilos de dirección, las normas, los procedimientos, los medios que se usan y las actitudes de las personas reflejan el conjunto de elementos que integran la cultura..." Informe sobre el Modelo de Integridad Institucional en RD, Roberto C. Laver, septiembre 2009. DPK Consulting.

¹⁰ Dentro de la Agenda Prioritaria de Desarrollo Institucional del PEQ, se ubican varios programas que buscan atender directa o indirectamente estos procesos.

Fase 4: diagnóstico de liderazgo y condiciones de integridad. La compleja situación del OJ hace necesario identificar factores que podrían obstaculizar y hasta impedir, la efectiva implantación del SII. Es importante hacer notar que no se trata de asociar toda la problemática y necesidades institucionales al tema ético, por lo que este diagnóstico se focalizaría en los aspectos propiamente humanos, culturales y de toma de decisiones (liderazgo), a través de la aplicación de métodos participativos y de observación en el campo.

Actividades – productos básicos

1. Definición – diseño metodológico de diagnóstico participativo y visitas de campo.
2. Organización y realización de encuentros con actores a nivel central y departamental: registro de información.
3. Sistematización, estructuración y análisis de información.
4. Elaboración de informe ejecutivo, con conclusiones y recomendaciones orientadas a la toma de decisiones que permitan condiciones mínimas para la implantación del SII.
5. Establecimiento de una estrategia de abordaje institucional.

Fase 5: formación de mentores y multiplicadores. El OJ posee personal con trayectoria - experiencia, identidad institucional y liderazgo positivo que cumplen en forma espontánea el rol de mentores, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo. A partir del diagnóstico de liderazgo y condiciones de integridad, se identificarían actores que además de cumplir con la caracterización de mentor anterior, posean aptitudes idóneas para la multiplicación, a los que se les formaría en contenidos y metodología necesaria para las acciones de cambio ético cultural.

Actividades – productos básicos

1. Conformación de equipos de mentores administrativo y jurisdiccional: identificación y selección - nómina inicial para aprobación de autoridades.
2. Proceso de inducción básico: segundo nivel de selección.
3. Formación técnica, metodológica y estratégica como mentores – multiplicadores, en el marco de lo establecido en la plataforma conceptual y la estrategia de abordaje.
4. Talleres piloto: ajuste y evaluación.
5. Certificación de actores como mentores – multiplicadores en SII, por parte de la CSJ.

Fase 6: encuentros con personal a nivel nacional. Se trata del impulso de procesos vivenciales ¹¹ que permitan tres objetivos estratégicos respecto al SII: a) la implantación de estándares de desempeño asociados a principios y valores éticos; b) transformación personal de servidores públicos y c), generación de redes internas de liderazgos y actores positivos. La compleja situación del OJ respecto a la gestión de RRHH exige que estos tres objetivos se impulsen en forma simultánea.

Actividades – productos básicos

1. Preparación técnica y metodológica de encuentros: generación de materiales y recursos didácticos (físicos y audiovisuales).
2. Organización y coordinación: logística, convocatoria, programación (central, regional y departamental) y permisos de personal participante.
3. Realización de encuentros conforme programación anual.
4. Registro, evaluación y sistematización de experiencias.
5. Estrategia de seguimiento: proyecciones anuales.

Fase 7: institucionalización en unidades clave vinculadas a desempeño. Un error frecuente en procesos orientados a cambio cultural, consiste en limitarlos a programas aislados, extraordinarios o de corto tiempo de duración. Todo cambio cultural requiere de un impulso coherente y consistente de varios años. Dadas las pretensiones del SII y la realidad de la que se parte, se debe estimar un impulso mínimo de cinco a diez años, por lo que su implantación e integración en el funcionamiento (quehacer) de unidades clave es crítico.

Actividades – productos básicos

1. Estudio – diagnóstico institucional de unidades clave (proceso participativo), sobre procesos – funciones vinculadas a desempeño.
2. Plan de adecuación orgánica y funcional a demandas del SII.
3. Ajuste: decisiones para inversiones de cambio, implementación y desarrollo.
4. Programa de desarrollo profesional de personal directivo y técnico de unidades clave: diseño y puesta en marcha.
5. Sistema de monitoreo y evaluación específico: indicadores de avance.

¹¹ Como se indica Informe sobre el Modelo de Integridad Institucional en RD, Roberto C. Laver: “se busca llegar al individuo que se encuentra detrás del puesto o del cargo”, a partir de ejercicios y técnicas que propicien auto-evaluación y valoración de la probidad como estilo de vida. Se trata de despertar el deseo de cambio o mejora personal, que en el caso de RD se afianzó por medio de una carta de compromiso individual.

Cronograma

Fases, Actividades y Productos Básicos	Año 1										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fase 1: política pública de integridad											
1. Encuentros de formulación.											
2. Elaboración de propuesta técnica de política.											
3. Presentación y aprobación CSJ.											
4. Publicación – impresión.											
5. Difusión pública.											
Fase 2: plataforma conceptual											
1. Integración de diferentes fuentes de contenido											
2. Actualización del Código Ético del OJ: propuesta técnica											
3. Estudio – propuesta técnica sobre cultura institucional.											
4. Desarrollo del sistema de consecuencias (diseño).											
5. Validación y aprobación de la plataforma conceptual.											
Fase 3: lanzamiento público											
1. Definición – diseño de estrategia de información.											
2. Impresión y publicación de material documental.											
3. Evento público.											
4. Encuentros regionales.											
5. Integración de sistemas de información con estrategia.											
Fase 4: diagnóstico de liderazgo y condiciones de integridad											
1. Definición – diseño metodológico participativo.											
2. Encuentros participativos de diagnóstico: áreas clave y muestra representativa.											
3. Sistematización, estructuración y análisis de información.											
4. Elaboración de informe ejecutivo.											
5. Establecimiento de estrategia de abordaje institucional.											

Fases, Actividades y Productos Básicos	Año 2										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fase 5: formación de mentores y multiplicadores											
1. Conformación de equipos de mentores administrativo y jurisdiccional.											
2. Proceso de inducción básico.											
3. Formación técnica, metodológica y estratégica como mentores - multiplicadores.											
4. Talleres piloto: ajuste y evaluación.											
5. Certificación de mentores - multiplicadores en SII.											
Fase 6: encuentros con personal a nivel nacional											
1. Preparación técnica y metodológica de encuentros.											
2. Organización y coordinación.											
3. Realización de encuentros.											
4. Registro, evaluación y sistematización de experiencias.											
5. Estrategia de seguimiento.											
Fase 7: institucionalización en unidades clave vinculadas a desempeño											
1. Estudio - diagnóstico institucional.											
2. Plan de adecuación orgánica y funcional a demandas del SII.											
3. Ajuste: decisiones para inversiones de cambio, implementación y desarrollo.											
4. Programa de desarrollo profesional de personal directivo y técnico.											
5. Sistema de monitoreo y evaluación específico											

El cronograma puede tener ajustes a partir de tres factores a considerar: a) ritmo institucional en toma de decisiones, afectado principalmente por la rotación anual de la presidencia de la CSJ; b) coyuntura política generada por la dinámica electoral y transición de gobierno; c) disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos, que deben ser aún gestados tanto desde fuentes internas como externas, en la línea de financiamiento que se siga respecto a los programas de la Agenda Prioritaria de Desarrollo del PEQ. Esta iniciativa se impulsará tanto desde la Presidencia de la CSJ como desde cámaras.

Sobre la Consultoría

Ubicación y naturaleza

La consultoría forma parte del acompañamiento externo del Proyecto de USAID Justicia contra la Violencia (Proyecto PAVI), al Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia. Su carácter es de producción técnica y asesoría en la gestión estratégico - institucional, buscando dejar capacidad instalada en equipos técnicos institucionales.

En el plano institucional la consultoría se ubica como parte de la implementación de la Agenda Prioritaria del Plan Estratégico Quinquenal (PEQ). Su operatividad se ubica en la Secretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional (SPYDI) y el equipo conformado o designado por su Secretario (a) a este proceso específico.

Objetivo de la consultoría

Apoyar la generación de productos técnico - conceptuales y de capacidades humanas para la efectiva implantación del Sistema de Integridad Institucional en el Organismo Judicial.

Resultado esperado

La presente consultoría registrará sus resultados conforme las etapas que el tiempo y recursos asignados permite abarcar su intervención. En caso de una contratación global por todo el proceso, el resultado será correspondiente al objetivo específico que se indica en el Perfil de Proyecto de Implantación:

El Sistema de Integridad Institucional se encuentra implantado en el Organismo Judicial de Guatemala, atendiendo a la realidad y características que configuran el desempeño de los servidores públicos en de justicia y en función de la aplicación principios y valores éticos.

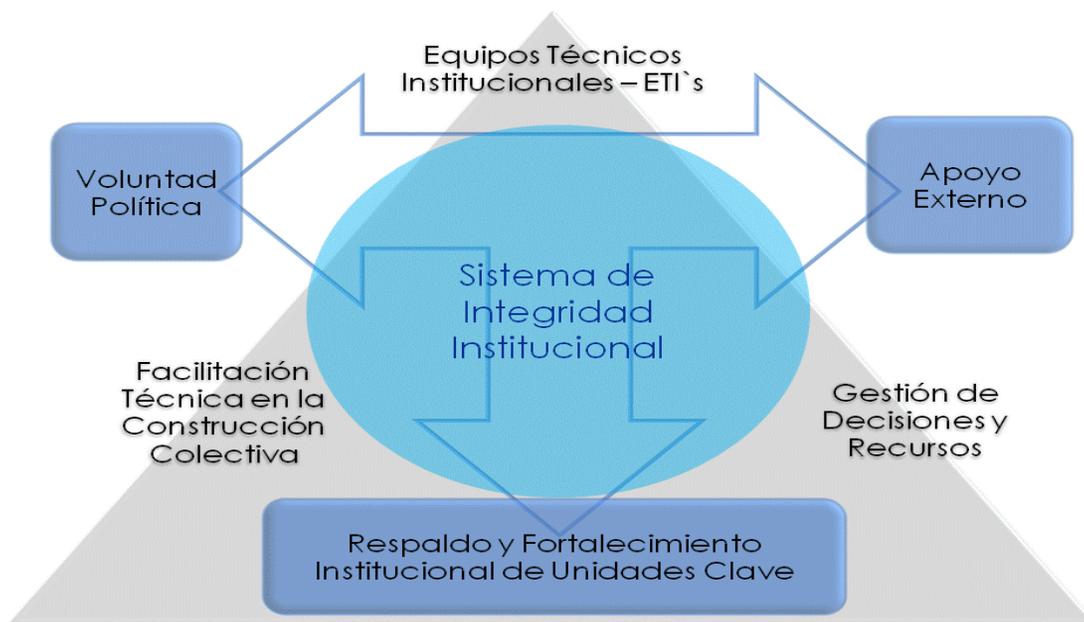
Este resultado se ubica en el marco de los esfuerzos que buscan favorecer el desarrollo de una cultura institucional congruente con la visión, políticas y principios éticos establecidos en el Organismo Judicial (objetivo general).

Actividades - productos a desarrollar

Son los que se indican en cada una de las etapas del proceso general a desarrollar. El ritmo de realización - producción se establece en el cronograma bianual indicado. Dependiendo del tiempo contratado, así será el nivel de actividades a realizar y productos a generar.

Metodología

La estructura de gestión estratégica y programática a impulsar para la implantación del SII es la siguiente:



La voluntad política se basará en el aval político de la Presidencia de la CSJ y las cámaras, complementado con el liderazgo de la Gerencia General y la SPYDI. Esta voluntad principalmente al desarrollo de unidades clave y la generación de apoyo externo. Los tres procesos del esquema (ETI's, construcción colectiva y gestión de decisiones – recursos), serán especialmente impulsados desde la SPYDI.

La presente consultoría se orienta a la implementación efectiva de este sistema de gestión, facilitando encuentros periódicos con el ETI/SPYDI, que permitan un triple resultado: a) una orientación – impulso estratégico del proceso de implantación; b) una producción y aplicación de recursos productos técnicos y b), la adquisición de criterios, técnicas y herramientas de implantación (capacidad instalada).

El proceso implicaría la combinación de dinámicas formativas, producción conceptual y acompañamiento – asesoría, orientadas directamente a la implantación del SII.